

Kestääkö suomalainen vähimmäisturva pohjoismaisen vertailun?

Vertaileva analyysi vähimmäisturvan tasosta ja sen köyhyyttä ehkäisevästä vaikutuksesta neljässä Pohjoismaassa 1990–2005

SUSAN KUIVALAINEN

Vähimmäisturvan taso on ollut Suomessa vilkkaan keskustelun kohteena viime vuosina. Tutkimukset ovat osoittaneet tason heikentyneen (Honkanen 2006) ja vähimmäisturvaa saavien kotitalouksien köyhyysriskin kasvaneen (Ritakallio 2007; Kangas & Ritakallio 2008). Tämän myötä vaatimukset vähimmäisturvan uudistamisesta ovat voimistuneet. Muun muassa Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto STKL on esittänyt tarpeen perusturvan uudistamiseen (Särkelä & Eronen 2007). Syksyllä 2009 kerättiin adressia, jossa vaadittiin hallitusta ja eduskuntaa ryhtymään välittömästi toimenpiteisiin työmarkkinatuen, peruspäivärahan ja alimman sairauspäivärahan korottamiseen 120 eurolla kuukaudessa (www.eiriita.fi). Hallituksen kesällä 2007 asettaman sosiaaliturvauudistuskomitean (SATA-komitean) tavoitteena oli pohtia toimenpiteitä, joilla turvattaisiin riittävä perusturva ja vähennettäisiin köyhyyttä. Komitean ehdotuksia (STM 2009) on pidetty oikeansuuntaisina, mutta kosmeettisina. Mitä tulee itse vähimmäisturvaan, niin etuuksien jälkeenjääneisyyttä ehdotettujen uudistusten ei katsota korjaavan. Huonointen on katsottu onnistuneen perusturvan korottamisessa. (Aaltonen 2010; Kangas 2010.)

Keskustelu vähimmäisturvan tasosta on ollut pitkälti kansallisen tiedon valossa. Tutkimustietoa siitä, miten turvan taso on muissa maissa kehittynyt, on saatavilla vähän. Aiemmat vertailevat tutkimukset ovat pääasiassa käsitelleet 1990-luvun tilannetta, ja suuri osa niistä on tarkastellut yhden poikkileikkaushetken tilannet-

ta (ks. esim. Eardley & al. 1996; Nelson 2003; Kuivalainen 2004). Ajallista kehitystä tarkastelleissa tutkimuksissa on analysoitu ainoastaan tuen tasoa (Cantillon & al. 2004; Nelson 2008 & 2009), sen sijaan tuen riittävyttä köyhyiden estämisessä tai sen köyhyttä vähentävää vaikutusta ei ole erikseen tutkittu. Tieto vähimmäisturvasa tapahtuneesta kehityksestä on hyvin rajallista.

Vertaileva tutkimus tarjoaa mahdollisuuden oman maan tilanteen tarkastelun kansainvälisessä, tässä artikkelissa pohjoismaisessa, kontekstissa. Artikkelin ensisijainen tavoite on verrata Suomea muihin Pohjoismaihin. Suomi on yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa edustanut laaja-alaista hyvinvointivaltiota. Mallin keskeinen ominaisuus on ollut sosiaaliturvaetuuksien kohtuullinen taso. Tämä on koskenut myös vähimmäisturvaetuuksia. Kansainväliset vertailevat tutkimukset ovat osoittaneet Pohjoismaiden sijoituvan korkealle, kun tarkastelun kohteena ovat olleet tuen taso tai järjestelmien köyhyyttä vähentävät vaikutukset (esim. Eardley & al. 1996; Heikkilä & Keskitalo 2001; Nelson 2003; Kuivalainen 2004).

Vähimmäisturva on oleellinen indikaattori arvioitaessa sosiaalipolitiikan keskeistä toimintaa, köyhyiden vähentämistä. Sen katsotaan monin tavoin ilmentävän hyvinvointivaltion hyvyyttä. Thomas Marshall (1950) esittää, että vähimmäisturvan takaaminen määrittelee sosiaalisen kansalaisuuden luonteen. Myös John Rawls (1971) kiinnittää huomion vähimmäisturvan keskeiseen asemaan. Oikeudenmukaisissa yhteiskun-

nissa kansalaisten minimiturva on taattu. Viimeaikaisempaa ajattelua edustaa Stephan Leibfried (1993, 139), joka argumentoi, että paras tapa arvioida sosiaalisen kansalaisuuden toteutumista on tarkastella sitä, miten yhteiskunnissa turvataan kaikkein heikoimmassa taloudellisessa tilanteessa olevien toimeentulo.

Suomalaisen hyvinvointivaltion on nähty edustavan pohjoismaisen mallin riisuttua ja kevennettyä versiota (Kangas 2009, 42). Suomi saavutti hyvinvointivaltion pohjoismaisen tason vasta 1980-luvulla. Samalla hyvinvointivaltion rakentaminen on tapahtunut länsieurooppalaiseen keskitasoon verrattuna niukoin resurssein (Anttonen & Sipilä 2000). Suomessa on otettu ns. ”löysät” pois jo hyvinvointivaltion rakennusvaiheessa (Kangas 2009, 42). Sosiaaliturvaan tehdyillä leikkauksilla saattaakin siksi olla Suomessa suurempia vaikutuksia järjestelmän tuotoksiin. Uusin OECD:n tutkimus osoittaa köyhyyden kasvaneen Suomessa selkeästi nopeammin kuin muissa Pohjoismaissa, ja tuloerojen kasvu on OECD-maiden kärkiluokkaa (OECD 2008, 28). Vertailevassa tutkimuksessa on kuitenkin tärkeää huomioida, että maiden luokittuminen ryhmiin riippuu paljon käytetyistä mittareista ja valituista näkökulmista (Kangas 2009). Tietyillä indikaattoreilla Suomi pärjää hyvin pohjoismaisessa vertailussa, toisilla mittareilla huonosti. Tässä artikkelissa tarkastellaan, miten Suomi sijoittuu suhteessa muihin Pohjoismaihin, kun kohteena ovat vähimmäisturvan taso ja riittävyys. Tarkasteluperiodi on 1990–2005, ja vertailtavat maat ovat Suomi, Ruotsi, Norja ja Tanska¹.

Vähimmäisturva on käsitteenä monitulkintainen, ja vertaileva asetelma monimutkaistaa edelleen sen määrittelyä. Eri maiden erilaiset järjestelmät vaikeuttavat vertailua. Pohjoismaat ovat kuitenkin siinä määrin sosiaalilainsäädännöllään yhtenäinen ryhmä, että määrittelyvaikeuksista huolimatta vertailu on mahdollista ja perusteltua. Kiinnostuksen kohteena artikkelissa on, miten suomalaisen vähimmäisturvan kehitys suhteutuu muiden Pohjoismaiden perusturvan trendeihin ja tasoon? Ovatko etuuksien tason lasku ja tuen saajien kasvanut köyhyys ominaista myös muille Pohjoismaille, vai onko kyseessä ainoastaan suomalainen ilmiö? Artikkelissa käytetään perinteisiä vertailevan tutkimuksen indi-

kaattoreita: tuen absoluuttista tasoa, tukea saavien kotitalouksien köyhyysastetta ja vähimmäisturvan köyhyyttä vähentävää vaikutusta. Aineistona käytetään maittaisen vertailun mahdollistavia kansainvälisiä tuloaineistoja, SaMip-aineistoa (*Social Assistance and Minimum Income Protection Interim Dataset*) ja LIS-aineistoa (*Luxembourg Income Study*).

Vähimmäisturvajärjestelmät Suomessa ja muissa Pohjoismaissa

Pohjoismaiden sosiaaliturvajärjestelmät koostuvat ansiosidonnaisesta sosiaalivakuutuksesta, asumisperusteisista etuuksista ja tarveharkintaisista pienituloisille suunnatuista viimesijaisista etuuksista (Palme 2007). Siinä missä ansiosidonnaisen vakuutuksen tavoitteena on aiemman tulotasoon suhteutetun kohtuullisen kulutustason säilyttäminen, niin asumisperusteisten etuuksien tavoitteena on perusturvan turvaaminen. Viimesijaiset etuudet ovat puolestaan turvanneet kohtuullisen vähimmäistoimeentulon. Hyvinvointivaltion laajentuessa Pohjoismaissa ensisijaisen sosiaaliturvan, korkeatasoisen ansiosidonnaisen sosiaalivakuutuksen ja laajan asumiseen perustuvan perusturvan, yhdessä korkean työllisyyden kanssa ajateltiin poistavan yksilöiden tarpeen viimesijaisiin etuuksiin. Vaikka vähimmäisetuuksien rooli toimeentulon turvaajana vähentyi muiden järjestelmien kehittyessä, säilyivät ne Pohjoismaissakin osana sosiaaliturvaa.

Hyvinvointivaltion laajentumisen myötä vähäosaisille ryhmille suunnattujen etuuksien luonne muuttui. Viimesijaisten etuuksien historialliset juuret ovat traditionaalisissa köyhäinhuoltojärjestelmissä, joita luonnehtivat laaja harkinnanvaraisuus sekä tiukka kuri ja kontrolli (Lødemel 1997). Hyvinvointivaltion kehittyessä oikeus viimesijaiseen vähimmäisturvaan tuli lakiin perustuvaksi subjektiiviseksi oikeudeksi, jossa julkisen vallan velvollisuudeksi tuli myöntää kaikille lain ehdot täyttävälle henkilölle yhtäläinen turva. Vaikka Pohjoismaat erottuvatkin kansainvälisissä tutkimuksissa omana ryhmänään laaja-alaisina hyvinvointivaltioina, maissa säädettiin verrattain myöhään lakiin perustuva kansallisesti yhtenäinen oikeus vähimmäistuloon (Eardley & al. 1996). Suomessa subjektiivinen oikeus viimesijaiseen turvaan tuli voimaan vuoden 1984 sosiaalihuoltolaissa. Oikeutta toimeentuloturvaan voi-

1. Islannista ei ole saatavilla vertailukelpoista aineistoa.

daan pitää kansainvälisesti vahvana, koska oikeus toimeentuloturvaan on kirjattu perustuslain 19 §:ään: ”*Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon*”. Ensimmäinen momentti on tulkittu viimesijaisen turvan eli toimeentulotuen takaajaksi. Pykälän toisen momentin: *Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajana menetyksen perusteella*, tulkitaan puolestaan perustoimeentulon turvan määrittelijäksi.

Suomalaisessa sosiaalipoliittisessa sanastossa vähimmäisturva on uusi termi. Sen käyttö yleisty 1990-luvulla, jolloin sitä alettiin käyttää rinnakkain ja osittain korvaamaan perusturvan käsitettä (Kajanoja 2005). Perusturvaan on luetu usein kuuluvaksi perustuslain 19. pykälän perusteella työttömän perusturva (työmarkkinatuki ja työttömän peruspäiväraha), sairauspäivärahan äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan vähimmäispäiväraha, kansaneläke ja kotihoidon tuen täyttä lisäosaa saavat (ks. esim. Moisio 2009). Perusturva on ollut asumiseen perustuva etuus, joka on keskeisesti luonnehtinut pohjoismaista hyvinvointivaltiomallia. Perusturvan taso on viimeisten viidentoista vuoden aikana voimakkaasti laskenut Suomessa: perusturva saavien tulot ovat jääneet selkeästi jälkeen muun väestön tuloista, ja yhä useampi perusturva saava on joutunut turvautumaan viimesijaiseen turvaan. Näiden tekijöiden vuoksi perusturvan ja viimesijaisen turvan välinen ero on hämärtänyt ja käsite vähimmäisturva on yleistynyt (Kajanoja 2005, 24–25).

Käsitteen käytön häilyvyys ilmenee keskeisten sosiaaliturvatoimijoidenkin keskuudessa. Sosiaali- ja terveysministeriö kuvaa Internet-sivuillaan toimeentuloturvajärjestelmän koostuvan kolmesta osasta: 1) ansiosidonnaisista, työskentelyyn perustuvista etuuksista; 2) vähimmäisturvasta, asumiseen perustuvista etuuksista ja 3) täydentävistä tuista ja avustuksista (www.stm.fi). Ministeriö käyttää perusturvan sijasta käsitettä vähimmäisturva. Kansaneläkelaitos, joka on toimeentuloturvan toisen lohkon keskeisin toimeenpanija, käyttää Internet-sivuillaan puolestaan käsitettä perusturva, kun se luonnehtii tehtäväkseen hoitaa Suomessa asuvien perusturva eri elämäntilanteissa (www.kela.fi). Yleisenä linjauksena voitaneen pitää, että vähimmäisturvan etuudet muodostavat työmarkkinoiden ulkopuolel-

la olevien ja ansiosidonnaisten etuuksien piiriin kuulumattomien pääasiallisen toimeentuloturvan (Moisio 2009).

Viimesijaisten etuuksien kautta yhteiskunnat pyrkivät turvaamaan vähimmäisturvan. Järjestelmistä voidaan käyttää myös nimitystä sosiaaliavustus² (*social assistance*). Yhä useammin näitä etuuksia kutsutaan myös minimiturvan takaaviksi etuuksiksi (*minimum income protection* tai *guaranteed minimum income benefits*).

Kuten edellä on todettu, sosiaaliavun tai minimiturvan takaavien etuuksien määrittely ei ole yksiselitteistä. Tony Eardley ja kumppanit (1996, 26–31) määrittelevät vertailevassa tutkimuksessaan sosiaaliavustuksen tarveharkintaan perustuvina etuuksina, jotka turvaavat sen tarpeessa oleville perheille vähimmäistulon. Eardley ja kumppanit (1996, 28–31) jakavat etuudet yleisiin ja kategorisiin tulonsiirtoihin. Yleisillä etuuksilla tarkoitetaan tulonsiirtoja, joilla turvataan viimesijainen vähimmäistulo niille yhteiskunnan jäsenille, joiden tulot jäävät alle asetetun minimitason. Suomessa tällaista etuutta edustaa yleinen toimeentulotuki. Tuki on laissa määritelty viimesijainen toimeentuloturvan muoto, jota myönnetään yleensä kuukaudeksi kerrallaan hakijan sen hetkisten tulojen perusteella.³ Norjassa vastaava järjestelmä on nimeltään *sosialhjelp*, Ruotsissa *ekonomiskt bistånd* ja Tanskassa *kontanthjelp*. Kaikissa näissä maissa tuki on tarkoitettu lyhytaikaiseksi ja tilapäiseksi avuksi.⁴

Kategorisilla sosiaaliavun etuuksilla tarkoitetaan puolestaan tulonsiirtoja, jotka turvaavat tietyille ryhmille, kuten työttömille tai yksinhuoltajille, viimesijaisen toimeentuloturvan. Pohjoismailla on ollut ominaista, että järjestelmät ovat koostuneet yhdestä yleisestä, kaikille pienituloisille viimesijaisen toimeentulon turvaavasta tuesta. Ryhmäkohtaisia avustuksia maissa ei perinteisesti

2. Sosiaaliavustuksen käsitteen, kuten muunkaan sosiaaliturvan käsitteistön, käyttö ei ole yhdenmukaista. Heikki Waris (1966, 163–167) käyttää käsitettä sosiaaliavustus ryhmäkohtaisista, ei vakuutusetuuksista, joista perhekustannusten tasoitukseen tarkoitettujen lapsilisät olivat tärkeimpiä. Wariksen määrittelyssä sosiaaliturva koostuu sosiaaliavustuksesta, sosiaalivakuutuksesta ja sosiaalihuollosta. Näistä ensimmäisen hän katsoi olevan ”myöhäsyn-tyinen vesa sosiaaliturvan puussa” (Waris 1966, 167).

3. STM:n esitteessä (2007, 30) tosin lukee, että ”toimeentulotuki ei ole osa suomalaista sosiaaliturvaa, vaan viimesijainen taloudellinen tuki”.

4. Bea Cantillon ja kumppanit (2004) käyttävät tällaisista kaikille pienituloisille tarkoitetuista etuuksista nimitystä universaali sosiaaliavustus.

sesti ole ollut, mikä on vastannut tasa-arvoa korostavan pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin periaatetta.⁵ Yleisen ja kategorisen tuen lisäksi Eardley ja kumppanit (1996) erottavat kolmantena ryhmänä asumistuen ja muut erilliset pienituloisille kohdennetut tulonsiirrot. Jokaisessa Pohjoismaassa on olemassa pienituloisille kohdennettuja asumistukijärjestelmiä.

Vähimmäisturvalle on ominaista tarveharkintaisuus ja vähimmäistoimentulon turvaaminen. Tarveharkintaisessa tuessa otetaan huomioon hakijan sen hetkinen taloudellinen tilanne, jossa hakijan ja hakijan suhteen elatusvelvollisen henkilön tulot ja usein myös varallisuus vähentävät tukea. Tulojen ohella harkinta koskee myös tarvetta. Tarveharkinnan kautta etuus pyritään kohdentamaan pienituloisille tuen tarpeessa oleville. Viimesijaisten etuuksien tavoitteena on vähimmäistulon turvaaminen. Työhön ja asumiseen pohjautuvalle sosiaalivakuutukselle on ominaista syyperusteisuus. Tietyn riskin, kuten työttömyyden tai sairauden, kohdatessa toimeentulo turvataan ansiosidonnaisen turvan avulla tai perusturvan kautta, mikäli henkilöllä ei ole riittävästi työhistoriaa. Sosiaalivakuutusetuuksien saaminen edellyttää riskin toteutumista, viimesijainen sosiaaliturva edellyttää sen sijaan toimeentulo-ongelman osoittamista.

Kansainvälisissä vertailevissa tutkimuksissa Pohjoismaat on luokiteltu omaksi ryhmäkseen. Ryhmää on kutsuttu muun muassa residuaaliseksi vähimmäisturvamalliksi, jolle ominaista on ollut vähimmäisturvaetuuksien pieni osuus sosiaalimenoista ja etuuksien korkea taso (Lødemel & Schulte 1992; Eardley & al. 1996). Mallia on lisäksi luonnehtinut tiukka tarveharkinta: viimesijaiset etuudet on selkeästi kohdennettu yhteiskunnan pienituloisimmille⁶. Järjestelmään

on liittynyt myös tiukka kontrolli. Pohjoismaissa toimeentulotuen järjestäminen on kuntien vastuulla, ja sosiaalityö on ollut muita maita kiinteämmässä yhteydessä viimesijaiseen sosiaaliturvaan. (Lødemel & Schulte 1992; Bradshaw & Terum 1997.) Ivar Lødemel (1997) puhuuikin hyvinvointivaltion paradokseista tarkoittaen tällä sitä, että institutionaalisissa pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa on hyvin residuaalinen viimesijainen sosiaaliturva. Jonathan Bradshaw ja Lars Inge Terum (1997) kyseenalaistavat artikkelissaan *"How Nordic is the Nordic model"*, miten hyvin pohjoismaisen hyvinvointivaltion periaatteet toteutuvat vähimmäisturvan kohdalla. Viimesijaisen sosiaaliturvan järjestäminen on Pohjoismaissa edelleen kuntien vastuulla, ja alueelliset erot voivat olla mittavia. Erot ovat suurimmat Norjassa, missä kunnat päättävät pitkälle tuen myöntämiskäytännöistä ja kansallisesti yhteistä perusosaa ei ole käytössä.

1990-luvulla viimesijaisen sosiaaliturvan varassa olevien määrä kasvoi etenkin Suomessa ja Ruotsissa. Viimesijaisen tuen tarpeen ja käytön on todettu vahvasti korreloivan työttömyyden tason kanssa (ks. esim. Stenberg 1998; Saarela 2003). Suomessa toimeentulotuen tarpeen ensisijaisena syynä on työttömyys ja työttömyyden aikaisen ensisijaisen sosiaaliturvan heikkous⁷. 1990-luvun puolivälin jälkeen tukea saavien määrä on myönteisen talouskehityksen myötä laskenut kaikissa neljässä Pohjoismaassa. Huomionarvoista on kuitenkin se, että Suomessa toimeentulotuen saajia väestöstä on miltei kaksinkertainen verrattuna Norjaan, Ruotsiin tai Tanskaan (Nososcon vuosittaiset "social protection"-tilastot)⁸.

Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana vähimmäisturvajärjestelmät ovat olleet uudistusten kohteena Pohjoismaissa. Suomalaisessa 1990-luvun vähimmäisturvakeskustelussa on erotettu kaksi juonnetta: vuosikymmenen alkupuolella virisi pyrkimys järjestelmän yksinkertaistamiseen, kun taas loppupuolelta lähtien tavoitteet painottuivat työhön aktivoinnin edistämiseen.

5. Viime vuosien aikana useammassa Pohjoismaassa on luotu maahanmuuttajille erillisiä minimiturvaetuuksia, esimerkiksi Tanskassa säädettiin vuonna 2001 alkuavustuksesta (*start hjælp*). Se on tarkoitettu niille pienituloisille, jotka eivät ole asuneet Tanskassa vähintään seitsemää vuotta viimeisen kahdeksan vuoden aikana. Suomessa tuli vuonna 2003 voimaan maahanmuuttajien erityistuki. Tukea maksetaan maahanmuuttajalle, jolla ei ole oikeutta täyteen kansaneläkkeeseen. Normaalisti kansaneläkkeestä poiketen siinä huomioidaan työeläkkeen ohella myös muut tulot sekä puolison tulot.

6. Tiukka tarveharkinta on viime vuosien aikana Tanskassa ja Suomessa on väljentyneet, sillä tätä nykyä molemmissa maissa osa ansiotuloista jätetään ottamatta huomioon tulona viimesijaisessa sosiaaliturvassa asiakkaiden työntö-ön ja itsenäisen toimeentulon kannustamiseksi.

7. Esimerkiksi vuonna 2007 marraskuussa toimeentulotukea saaneista aikuisista yli puolet oli työttömänä. Toimeentulotukea saaneista kotitalouksista yli 40 prosenttia sai työmarkkinatukea. (Toimeentulotuki 2007.)

8. Tuen saajien yhdenmukainen maiden välinen vertailu on hyvin vaikeaa. Ajallisessa tarkastelussa järjestelmien välinen vertailu vaikeutuu edelleen järjestelmään tehtyjen muutosten vuoksi.

seen ja kannustinloukkujen poistamiseen (Forma & al. 1999, 25; ks. myös Kuivalainen & al. 2005). Samanlainen kehitys on löydettävissä muistakin Pohjoismaista. 1990-luvun vaihteessa ja alkupuolella järjestelmiä pyrittiin yhdenmukaistamaan, ja tavoitteena oli parantaa tuen saajien tasa-arvoa vähentämällä kunnallista harkinnanvaraa. Suomessa otettiin käyttöön ns. laaja perusosa vuonna 1994, Ruotsissa kansallisesti yhteneviin perusosiin siirryttiin vuonna 1998. Toisena yhtenevänä trendinä on aktivoinnin omaksuminen osaksi vähimmäisturvajärjestelmää. Viimesijaista vähimmäistulosaaneilla on velvollisuus ottaa osaa kunnan järjestämään aktivointitoimintaan vastineena tuen saannille. Tukea voidaan alentaa, mikäli tuen saaja laiminlyö aktivointivelvollisuuksiaan. Suomessa ja Tanskassa on laissa asetettu tuen saajille selkeät oikeudet ja velvollisuudet aktivoinnin suhteen. Norjassa ja Ruotsissa aktivointia koskevat säädökset ovat yleisiä ja kunnille jää suuri harkinta toiminnan toimeenpanossa. (Hvinden & Johanssen 2007; ks. myös Lødemel & Trickey 2001.)

Vähimmäisturvajärjestelmien katsotaan olevan herkempiä heikennyksille (ks. Pierson 1994). Järjestelmät on kohdistettu yhteiskunnan pienituloisimmille, joiden organisoituminen on alhaista ja poliittiset vaikutusmahdollisuudet heikot. Tarveharkintaisten etuuksien heikentämisestä edesauttaa niiden heikko legitimaatio. Mielipidetutkimukset ovat osoittaneet, että kansalaiset ovat halukkaimpia leikkaamaan nimenomaan tarveharkintaisista etuuksista (esim. Forma 1999). Etuuksien heikkoa kannatusta on selitetty muun muassa sillä, että etuuksien rahoittajat ja saajat paikantuvat eri väestöryhmiin (Korpi 1980). Myös päinvastaisia argumentteja on löydettävissä. Paul Pierson (1994, 100–102) esittää esimerkiksi, että vähimmäisturvaetuudet voivat olla paremmin suojattuja, koska ne muodostavat pienen osan kaikista sosiaalimennoista. Toiseksi leikkaukset vähimmäisturvaetuuksiin saattavat olla epäsuosittuja sen vuoksi, että ne kohdistuvat yhteiskunnan huono-osaisimmille. Tutkimukset 1990-luvun tilanteesta osoittivat, että tarveharkintaisiin etuuksiin kohdistettiin Pohjoismaissa vähemmän leikkauksia kuin muihin tulonsiirtoihin (Timonen 2003, 145; Nelson 2003, 70, 82).

Aineisto ja menetelmät

Keskeisiä indikaattoreita vertailevassa tulonsiirtojärjestelmien tutkimuksessa ovat olleet instituution ominaisuudet ja järjestelmien tuotokset. Artikkelissa käytetään näitä perinteisiä vertailevan tutkimuksen indikaattoreita: institutionaalisen rakenteen kohdalla tarkastellaan tuen tasoa ja tuotoksia mitataan puolestaan köyhyysasteella ja köyhyyttä vähentävällä vaikutuksella.

Artikkelissa käytetään kahta kansainvälistä tulolaineistoa. Tuen tasoa arvioidaan Tukholman yliopistossa työskentelevän Kenneth Nelsonin kokoamalla SaMip-aineistolla (*Social Assistance and Minimum Income Protection Interim Dataset*), joka sisältää tietoa pienituloisten kotitalouksien etuuksista. Aineisto on saatavilla 34 teollisuusmaasta vuosilta 1990–2009. Tietokanta on vapaa ja ladattavissa SOFI:n kotisivuilta (www2.sofi.su.se/~kne/). Tietokannan tulomuuttujat on rakennettu kolmen esimerkkitapausten avulla. Vähimmäisturvaetuudet on laskettu kolmelle perhetyypille: yksinasuvalle, kahden lapsen yksinhuoltajalle ja kahden vanhemman ja kahden lapsen lapsiperheelle. Lasten oletetaan olevan 7- ja 14-vuotiaita. Artikkelissa käytetään näiden kolmen esimerkkiperheen painottamatonta keskiarvoa. Esimerkkitapausten oletuksena on, että kotitalouden täysi-ikäiset jäsenet ovat työikäisiä työttömiä, joilla ei ole oikeutta ansiosidonnaisiin etuuksiin. Asumismenojen oletetaan vastaavan yksinasuvilla yhden makuuhuoneen, yksinhuoltajan kahden makuuhuoneen ja kahden vanhemman lapsiperheellä kolmen makuuhuoneen asunnon keskimääräistä vuokraa kunnan omistamassa vuokra-asunnossa. Tehdyt oletukset vastaavat aiemmissa tutkimuksissa käytettyjä oletuksia (ks. esim. Eardley & al. 1996; Kuivalainen 2004).

SaMip-aineisto mahdollistaa laskennallisen vähimmäisturvatasovertailun. Laskennallisuudella viitataan siihen, että esimerkkitapauksille on laskettu olemassa olevien säädösten pohjalta laskennallinen vähimmäisturvan taso. Tason muutosta tarkastellaan suhteessa yleiseen hintatasoon ja ansiotulojen kehitykseen⁹. Vertailuvuotena käytetään vuotta 1990.

Toisena aineistona on Luxemburgin tulolaineisto (Luxembourg Income Study, LIS).

9. Ks. muuttajista enemmän SaMip-aineisto.

tietokanta sisältää vertailukelpoisia yksilötason tuloaineistoja yli 30 maasta kolmelta eri vuosikymmeneltä. Se kattaa tuhansia kotitalouksia sisältäen tiedot niiden tulojen muodostumisesta. (Ks. lisää aineistosta www.lisproject.org.) Aineisto mahdollistaa yksittäisten tulonsiirtojärjestelmien, esimerkiksi vähimmäisturvaetuuksien tuotosten tarkastelun. LIS-aineistossa on valmiiksi rakennettuja tulomuuttujia. Artikkelissa käytetään tarveharkintaisista vähimmäisturvaetuuksista koostuvaa MEANSI-tulomuuttujaa. Suomessa tähän muuttujaan on luokiteltu toimeentulotuki, työmarkkinatuki, yleinen ja eläkkeensaajan asumistuet, opiskelijan asumislisä ja soti-lasavustus. Kolmessa muussa Pohjoismaassa ky-seiseen muuttajaan on luokiteltu pääsääntöises-ti yleinen sosiaaliavustus, turvapaikanhakijoille ja maahanmuuttajille myönnetty tuki sekä asu-mistuki. Käytetyt maakohtaiset aineistot on esi-telty taulukossa 1.

Aineiston avulla pystytään tarkastelemaan vä-himmäisturvaa saaneiden kotitalouksien köy-hyysastetta. Köyhyys määritellään suhteellisella

tulometodilla. Köyhäksi määritellään ne kotita-loudet, joiden käytettävissä olevat tulot ovat al-le 60 prosenttia mediaanituloista. Kotitaloudet, joiden käytettävissä olevien tulojen arvo on nol-la tai negatiivinen, on poistettu analyyseistä. Eri-kokoisten kotitalouksien tulot tehdään vertailu-kelpoiseksi ns. Atkinsonin skaalalla, jossa skaa-laetu vastaa kotitalouden jäsenten lukumäärän neliöjuurta. Vähimmäisturvan köyhyyttä vähen-tävää vaikutusta arvioidaan ns. standardimene-telmällä. Menetelmässä vähimmäisturvaetuksi-en absoluuttinen vaikutus on määritelmällises-ti käytettävissä olevien tulojen perusteella laske-tun köyhyysasteen ja käytettävistä olevista tulois-ta vähennetyn vähimmäisturvaetuuksien perus-teella lasketun köyhyysasteen erotus. Tarkastelu-tapa osoittaa, miten laajaa köyhyys olisi ilman olemassa olevia vähimmäisturvaetuuksia. Tämän pohjalta voidaan laskea, missä määrin olemassa olevat vähimmäisturvaetudet vähentävät köy-hyyttä. Suhteellinen vaikutus kertoo absoluuttis-en muutoksen vähimmäisturvaetuuksia edeltä-vään köyhyysasteeseen. Artikkelissa vähimmäis-turvaetuuksien vähentävää vaikutusta tarkastel-laan tukea saavien kotitalouksien keskuudessa¹⁰.

Muutosanalyysin ohella on tärkeää tarkastella myös maittaisia eroja turvan tasossa ja köyhyy-den vähentävän vaikutuksen suuruudessa. Näin voidaan tarkastella, minkälaisia vaikutuksia muu-toksilla on ollut tuen tasoon, tuen saajien köy-hyyteen ja tuen köyhyyttä vähentävään vaiku-tukseen. Tuloksissa raportoidaan ajallinen kehi-tys sekä verrataan maittaisia eroja tasoissa vuosi-na 1990 ja 2005.

Tulokset

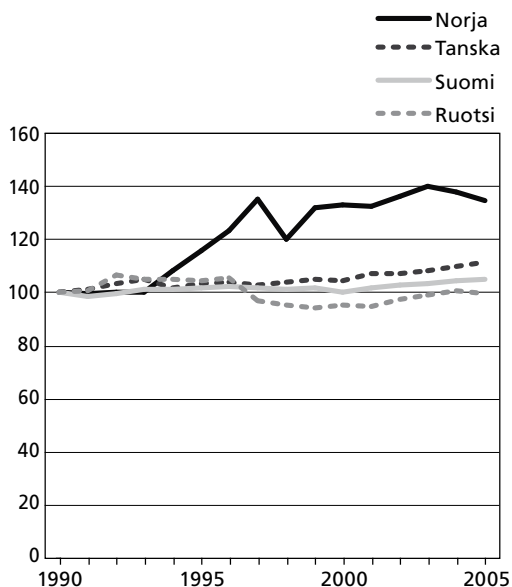
Vähimmäisturvan taso

Etuuksien tavoitteena on turvata kohtuullinen vähimmäistoimentulo. Jotta etuudet pystyisivät toteuttamaan tätä funktiota, tulisi niiden tason seurata yleistä hintakehitystä. Kuviossa 1 tarkas-tellaan vähimmäisturvan tasoa suhteessa kulutta-

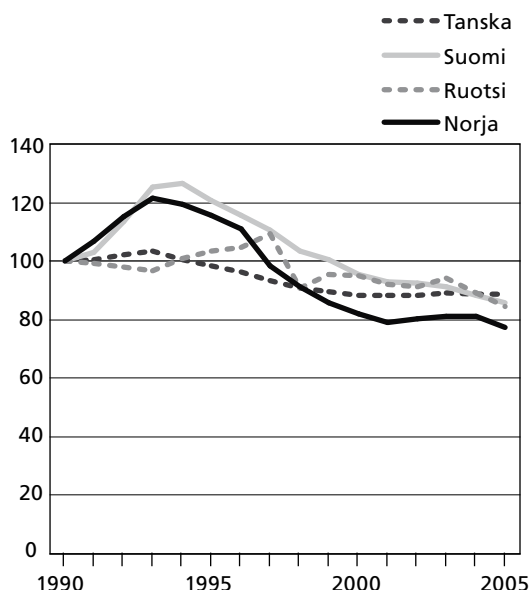
Taulukko 1. Maakohtaiset aineistot LIS-tieto-kannassa

	Vuosi	Kotitalouksien lukumäärä
Norja		
	1991	8 072
	1995	10 127
	2000	12 919
	2004	13 131
Ruotsi		
	1992	12 484
	1995	16 260
	2000	14 491
	2005	16 268
Suomi		
	1991	11 754
	1995	9 262
	2000	10 423
	2004	11 229
Tanska		
	1992	12 895
	1995	80 071
	2000	82 062
	2004	83 409

10. Väestötason tarkastelua (tukien köyhyyttä vähentävän vaikutuksen kumuloitumista väestötasolle) ei sisällytetä artikkeliin. Kuva vähimmäisturvajärjestelmien köyhyyttä vähentävästä vaikutuksesta väestötasolla on hyvin samanlainen kuin tukea saavienkin keskuudessa, eikä merkittäviä maittaisia eroja esiinny.



Kuvio 1. Vähimmäisturvan taso suhteessa yleiseen hintatasoon 1990–2005



Kuvio 2. Vähimmäisturvan tason kehitys suhteessa ansiotasokehitykseen (1990=100)

jahintojen kehitykseen. Vähimmäisturvan tason kehityksessä on löydettävissä jonkin verran eroja maiden välillä. Norjassa ja Tanskassa turvan taso on noussut nopeammin kuin yleinen hintataso, ja siten etuuksien reaalitaso on parantunut jonkin verran. Ruotsissa ja Suomessa etuuksien taso suhteessa kuluttajahintojen kehitykseen on pysynyt suhteellisen muuttumattomana. Se, miten hyvin tuen taso seuraa yleisen hintatason kehitystä, liittyy pitkälti etuuksien indeksointikäytäntöihin sekä yleisemmin tapoihin, joilla etuuksien taso pyritään pitämään ajanmukaisena. Suomessa tulonsiirtojen indeksisuoja heikennettiin 1990-luvulla, ja etenkin pienituloisten kohdalla tulonsiirrot ovat hiljalleen leikkaantuneet ja supistuneet (Honkanen 2006).

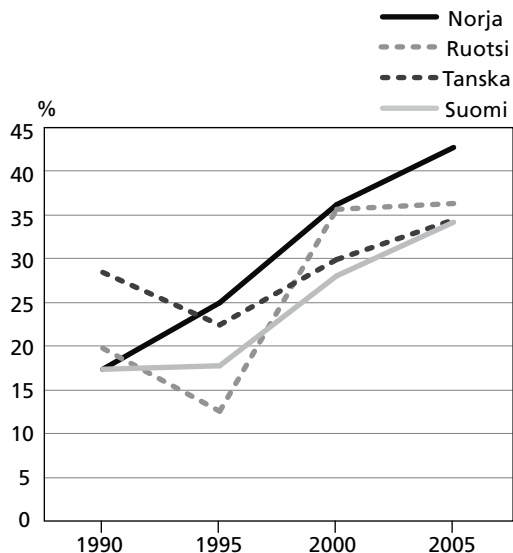
Maiden välillä oli 1990-luvun alussa hyvin pieniä eroja vähimmäisturvan tasossa. Taso (kolmen perhetyypin painottamaton keskiarvo) oli keskimäärin noin 1 100 euroa kuussa. Tarkasteluajanjakson lopussa maiden välillä on löydettävissä suurempia eroja. Maat jakaantuvat kahteen ryhmään. Suomessa ja Ruotsissa vähimmäisturvan keskimääräinen taso on noin 20 prosenttia alhaisempi kuin Norjassa tai Tanskassa.

Vähimmäisturvan tason heikentyminen tulee selvästi esille, kun etuuksien tasoa tarkastellaan suhteessa ansiotason kehitykseen (kuvio 2). Jokaisessa maassa vähimmäisturvan taso on jäänyt

selkeästi jälkeen ansiotulojen kehityksestä. Suhteessa ansiotulojen kehitykseen vähimmäisturvan taso on heikentynyt noin 20 prosenttia. Eniten taso on laskenut Ruotsissa (23 %) ja vähiten Tanskassa (11 %). 1990-luvun alkupuolella vähimmäisturvan taso suhteessa ansiotuloihin itse asiassa parani. Tämä on seurausta ennen muuta siitä, että taloudellisen taantuman aikana kotitalouksien palkka- ja ansiotulot laskivat, ei siitä, että tuen tasoon olisi maissa tehty korotuksia. Vähimmäisturvaetuuksien heikentyminen suhteessa ansiotuloihin on ollut huomattavaa 1990-luvun puolivälistä lähtien. Ansiotulot kasvoivat voimakkaasti jokaisessa Pohjoismaassa tuona aikana. Vähimmäisturvaetuuksiin ei sen sijaan ole tehty tuona aikana korotuksia, minkä vuoksi vähimmäisturvan tason on jäänyt jälkeen yleisestä elintason noususta.

Vähimmäisturvaa saaneiden kotitalouksien köyhyys

Jokaisessa maassa turvaa saavien köyhyys on kasvanut tarkasteluajanjakson aikana (kuvio 3). Kun 1990-luvun alussa keskimäärin viidennes tukea saavista kotitalouksista määrittyi köyhäksi Pohjoismaassa, osuus oli vuoteen 2005 mennessä noussut yhteen kolmannekseen. Kiinnostavaa on, että vähimmäisturvaa saaneiden köyhyys ei Norjaa lukuun ottamatta kasvanut talo-



Kuvio 3. Vähimmäisturvaa saaneiden kotitalouksien köyhyysaste 1990–2005

udellisen taantumaa aikana 1990-luvun alkupuolella. Köyhyiden kasvu ajoittui ensisijaisesti 1990-luvun loppupuolelle, jolloin maissa elettiin voimakasta talouskasvun aikaa ja tukea saavien määrä laski.

Kehitys ilmentää tietynlaista polarisaatiota – entistä pienempi osuus väestöstä sai tukea ja suurempi osa heistä eli köyhydessä samalla, kun muun väestön keskiansiot nousivat tuntuvasti. Kasvanut köyhyys vähimmäisturvaa saavissa kotitalouksissa ei vastaa perinteisen pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin ominaisuutta, jonka tavoitteena on ollut kohtuullisen toimeentulon turvaaminen eri väestöryhmille ja sitä kautta suojata kaikkein pienituloisimmat väestöosat köyhyydeltä.

Köyhyys vähimmäisturvaa saaneiden kotitalouksien keskuudessa on noussut eniten Norjassa ja vähiten Tanskassa. Suomi edustaa tässä vertailussa pohjoismaista ”keskiluokkaa”. Kun tarkastellaan köyhyysasteita maittain, Suomi pärjää hyvin. Vuonna 1990 tukea saavien köyhyysaste oli vähäisintä Suomessa ja Norjassa (17 %) ja yleisintä Tanskassa (28 %). Vuoden 2005 tienoilta köyhyys oli puolestaan alhaisinta Suomessa ja Tanskassa (34 %) ja korkeinta Norjassa (43 %).

Köyhyiden tiedetään viimeaikaisten tutkimusten valossa kasvaneen useassa OECD-maassa (OECD 2008). Kiinnostavaa onkin tarkastel-

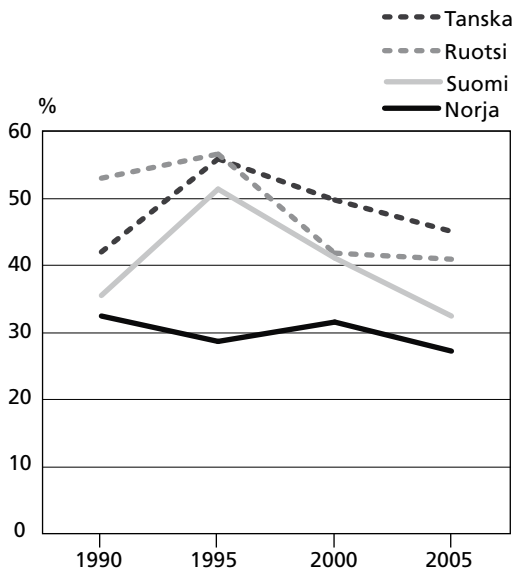
la, miten köyhyys on kasvanut eri väestöryhmissä. Vertaamalla vähimmäisturvaa saaneiden kotitalouksien köyhyysastetta muun väestön köyhyysasteeseen voidaan tarkastella tukea saaneiden kotitalouksien köyhyysriskiä suhteessa ei-tukea saaneisiin kotitalouksiin. Köyhyysriski on tukea saaneen kotitalouden köyhyysaste jaettuna ei-tukea saaneen kotitalouden köyhyysasteella.

Kaikissa maissa vähimmäisturvaa saaneilla kotitalouksilla on selvästi korkeampi köyhyysriski kuin ei-tukea saaneilla kotitalouksilla. Riski on kasvanut huomattavasti tarkasteluajanjakson aikana. 1990-luvun alussa tukea saanut kotitalous oli keskimäärin noin kaksi kertaa useammin köyhydessä (2,3) kuin ei-tukea saanut kotitalous. Viisitoista vuotta myöhemmin tuen saajien köyhyysriski oli noussut viisinkertaiseksi (4,8). Suomessa tuen saajien köyhyysriski on pohjoismaista keskiluokkaa (2,1 / 4,8). Analyysi antaa evidenssiä tietynlaisesta polarisaatiosta – vähimmäisturvaa saaneiden ja ei-turvaa saaneiden välillä on aiempaa suurempia eroja köyhyyydessä.

Vähimmäisturvan köyhyyttä vähentävä vaikutus

Vähimmäisturvajärjestelmien tavoitteena on estää kansalaisten putoaminen köyhyyteen (Ditch 1999). Pohjoismaat ovat perinteisesti onnistuneet tässä tehtävässä hyvin (Behrendt 2002; Sainsbury & Morrisens 2002). Kasvanut köyhyys kuitenkin osoittaa, että vähimmäisturvajärjestelmät eivät takaa enää riittävää turvaa köyhyyttä vastaan. Seuraavaksi tarkastellaankin, miten vähimmäisturvajärjestelmien köyhyyttä vähentävä vaikutus on kehittynyt maissa vuodesta 1990 vuoteen 2005 (kuvio 4).

Vaikka tulokset osoittavat köyhyiden kasvaneen tuen saajien keskuudessa, on vähimmäisturvan köyhyyttä vähentävä vaikutus laskenut kuitenkin vain vähän. Siinä, missä vähimmäisturvan etuudet vähensivät köyhyyttä tuensaajien joukossa 1990-luvun alussa noin 41 prosentilla, aleni köyhyys tukien ansioista 37 prosentilla vuonna 2005. Tulonsiirtojärjestelmien köyhyyttä vähentävää vaikutusta tarkasteltaessa on tärkeää huomioida muidenkin tekijöiden vaikutus. Väestörakenteella ja ennen muuta työmarkkinatilanteella on oma vaikutuksensa. Vähimmäisturvajärjestelmien tehokkuus köyhyiden poistamisessa riippuu tuen tason ohella myös tuen saantiehdoista ja käyttöasteesta. Tulonsiirtojärjestelmän köyhyttä vähentävän vaikutuksen tutkiminen



Kuvio 4. Vähimmäisturvajärjestelmien köyhyyttä vähentävä vaikutus 1990–2005

ns. standardimenetelmällä on aina hypoteettista, koska siinä tarkastellaan kuvitteellista tilannetta, jossa tarkastelun kohteena olevia järjestelmiä ei ole olemassa. Käytetty menetelmä ei huomioi käyttäytymisvaikutuksia. Menetelmä on kuitenkin vakiintunut tapa tällaisissa tutkimuksissa. Suomi sijoittuu köyhyyttä vähentävän vaikutuksen osalta Pohjoismaiden keskikastiin. Sekä 1990-luvun alussa että vuonna 2005 suomalainen vähimmäisturvajärjestelmä vähensi köyhyyttä tuen saajien keskuudessa hieman tehokkaammin kuin vastaava norjalainen järjestelmä, mutta selkeästi vähemmän kuin vastaavat järjestelmät Tanskassa ja Ruotsissa.

Kun katsotaan tukea saavien köyhyysastetta ennen vähimmäisturvaetuuksien saamista, kaikille maille yhteinen piirre on tuen saajien kasvanut köyhyys. Kun 1990-luvun alussa reilu kolmannes (36 %) tukea saavista kotitalouksista määrityi köyhäksi ennen tuen saantia, oli osuus nousut vuoteen 2005 mennessä yli puoleen (58 %). Tulokset ilmentävät, että kaikissa Pohjoismaissa tuen piirissä olevat kotitaloudet ovat aiempaa köyhempiä ja että tuki kohdistuu entistä pienituloisemmille kotitalouksille. Niin ikään tulo antaa osaltaan tukea kasvaneesta polarisaatiosta. Kehitys näyttäisi olevan ominaista kaikille Pohjoismailla.

Johtopäätökset ja pohdinta

Artikkelissa tarkasteltiin vähimmäisturvan tason, tukea saavien köyhyyttä ja köyhyyttä vähentävän vaikutuksen kehitystä 1990-luvun alusta vuoteen 2005 neljässä Pohjoismaassa. Artikkelia motivoi kiinnostus siitä, miten Suomi pärjää pohjoismaisessa vertailussa. Kansalliset tutkimukset ovat osoittaneet vähimmäisturvan tason heikentyneen ja sen piirissä elävien kotitalouksien köyhyiden kasvaneen. Kansainvälistä vertailevaa tietoa aiheesta ei ole kuitenkaan ollut, ja keskustelu on nojannut pitkälti kansalliseen tietoon. Tulokset osoittivat suomalaisen vähimmäisturvajärjestelmän kestävä suhteellisen hyvin pohjoismaisen vertailun. Vähimmäisturvan heikentynyt taso ja tuensaajien kasvanut köyhyys ovat ominaista kaikille Pohjoismailla. Tässä tarkastelussa Suomi näyttäisi siis olevan edelleen osa pohjoismaista hyvinvointivaltioperhettä.

Artikkelin tulokset nostavat esiin pohjoismaisen hyvinvointimallin nykytilan. Mallin keskeisenä ominaisuutena on ollut kohtuullisen toimeentulon turvaaminen kaikille yksilöille. Kantavana ideana on ollut tasa-arvoinen yhteiskunta, jossa on pyritty mahdollistamaan jokaisen yksilön osallistuminen yhteiskunnassa vallalla olevaan elintasoon. Viime vuosikymmenen kehitys kyseenalaistaa tämän perinteisen ideologian toimivuuden ja nostaa osaltaan esiin sen, missä määrin voidaan enää puhua perinteisestä pohjoismaisesta mallista.

Toisessa tutkimushankkeessa (Kuivalainen & Nelson 2009) olemme tutkineet pohjoismaisia vähimmäisturvajärjestelmiä suhteessa eräisiin muihin OECD-maihin. Tutkimustulokset osoittavat Pohjoismaiden edelleen erottuvan omana ryhmänään. Tuen tason lasku ja köyhyiden kasvu ovat yhteisiä ominaisuuksia kaikille läntisille teollisuusmaille. Vaikka erot maaryhmien välillä ovatkin kaventuneet (muun muassa tuen saajien köyhyysasteen kohdalla), on vähimmäisturvan taso Pohjoismaissa keskimäärin korkeampi, tuen saajien köyhyys vähäisempi ja tuen köyhyyttä vähentävä vaikutus suurempi. Pohjoismaisten hyvinvointivaltion erityisyys ilmenee yhä suhteessa muihin hyvinvointivaltioihin, mutta ei yhtä selvästi kuin aiempina vuosina suhteessa pohjoismaisen hyvinvointivaltion ideaalimalliin. Yksittäisten maiden välillä on kuitenkin huomattavia eroja, jotka keskiarvoihin perustuva tarkas-

telu peittää. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa vähimmäisturvan taso on merkittävästi noussut 2000-luvulla ja vastaavasti vähimmäisturvaa saaneiden köyhyys on laskenut. Tuen tasossa Iso-Britannia on jopa ohittanut pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin mallimaan, Ruotsin.

Vähimmäisturvan tason ja riittävyyden lasku on yhteistä niin Pohjoismaille kuin useimmille muillekin läntisille teollisuusmaille. Tämä havainto nostaa vähimmäisturvan roolin uudelleen pohdittaviksi. Kysymys tuen tasosta kietoutuu siihen, painotetaanko tuen absoluuttista vai suhteellista riittävyyttä. Pohjoismaissa sosiaaliturvaa on – arvioitu perinteisesti ainakin – suhteellisten tasojen kautta. Liberalistisissa maissa suhteellista tasoa merkittävämpää on ollut turvan absoluuttinen taso.

Useimmissa maissa vähimmäisturvaetuuksien taso on sidottu yleisen hintatason, eikä ansiotulojen kehitykseen. Ansiotulojen voimakkaan kasvun ja väestön keskitulojen nousun myötä vähimmäisturvaetuuksien taso on jäänyt jälkeen. Yleinen talouskehitys tulisi paremmin huomioida vähimmäisturvaetuuksien tasossa. Sekä kansallisissa (esim. Honkanen 2006, 151) että kansainvälisissä (esim. Nelson 2009) tutkimuksissa on ehdotettu tulonsiirtojen sitomista ansiokehitykseen. Myös EU:n neuvoston antamassa suosituksessa asetetaan yhdeksi tavoitteeksi se, että sosiaalietuuksien saajille suunnataan osuus koko väestön elintason noususta¹¹. Näin voidaan varmistaa vähimmäisturvaetuuksien kohtuullinen taso. Sata-komitea ehdottaa raportissaan perusturvaetuuksien sitomista kuluttajahintojen muutosta kuvaavaan indeksiin. Tämän parannuksen hallitus on päättänyt toteuttaa maaliskuusta 2011 alkaen. Ehdotus ei kuitenkaan koske viimesijaista toimeentulotukea.

Köyhyyden laajuuden ja siinä tapahtuneiden muutosten on nähty indikoivan paitsi väestön

elinoloja myös hyvinvointivaltioiden onnistuneisuutta. Kun otetaan huomioon tuensaajien kasvanut köyhyys, on ilmeistä, että vähimmäisturvajärjestelmät ovat onnistuneet tehtävässään aiempaa huonommin. Keskeinen syy on vähimmäisturvan suhteellisen tason heikentyminen. Viime vuosikymmenien kehitys ilmentää yhteiskunnan polarisaatiota. Samaan aikaan kun väestön keskimääräinen elintaso on noussut ja suurella osalla väestöstä menee aiempaa paremmin, niin samalla entistä pienempi osa väestöstä saa toimeentulotukea ja suurempi osa heistä elää köyhyydessä. Kun samalla tiedetään, että pienituloisuus on pitkittynyt (Tilastokeskus 2008) ja toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkuus on lisääntynyt, olisi olennaista saada syvällisempää tietoa vähimmäisturvan varassa elävien elinoloista ja toimeentulosta. Tietämys etenkin niiden perheiden elinoloista, jotka ovat vähimmäisturvan pitkäaikaisasiakkaita, olisi arvokasta. Näin voitaisiin kattavammin arvioida järjestelmän toimivuutta sekä siinä tapahtuneiden muutosten vaikutusta yksilötasolla.

Tulokset implikoivat, että vähimmäisturvan rooli olisi aiempaa enemmän nimensä mukaisesti ainoastaan vähimmäistulon turvaaminen. On kyseenalaista, takaavatko perus- ja vähimmäisturva tällä hetkellä Suomessa perustuslain hengen mukaisen sosiaalisesti hyväksyttävän elintason – sellaisen tason, joka ei poikkea liiaksi väestön keskimääräisestä elintasosta. Enemmistö suomalaisista katsoo toimeentulotuentason olevan liian matala¹². Päätöksentekijöille artikkelin tulokset voivat antaa välineen legitimoida toteutunutta politiikkaa: vähimmäisturvan laskenut taso ja sen varassa elävien köyhyyden kasvu on yleismaailmallinen ilmiö. Pitkäaikaisesti vähimmäisturvaetuuksien varassa eläneelle tieto muiden maiden vastaavasta kehityksestä ja pohjoismaalaisten ”veljien” samanlaisesta tilanteesta ei lohduta.

11. Council Recommendation of 27 July 1992 on the convergence of social protection objectives and policies (92/442/EEC)

12. Tekijän omat laskelmat Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen konsensuaaliseen köyhyysmittaukseen perustuvasta survey-aineistosta

KIRJALLISUUS

- Aaltonen, Elli: Sata-komitea sai paljon aikaan. *Sosiaalilitieto* (2010): 1, 3
- Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma: Suomalainen sosiaalipolitiikka. Tampere: Vastapaino, 2000
- Behrendt, Christina: At the Margins of the Welfare State. Social assistance and alleviation of poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom. Aldershot: Ashgate, 2002
- Bradshaw, Jonathan & Terum, Lars Inge: How Nordic is the Nordic model? Social assistance in a comparative perspective. *Scandinavian Journal of Social Welfare* 6 (1997): 2, 247–256
- Cantillon, Bea & Marx, Ive & Van den Bosch, Karel & Van Mechelen, Natascha: The Evolution of Minimum Income Protection in 15 European Countries 1992–2001. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2004
- Ditch, John: Full circle: a second coming for social assistance. Teoksessa: Clasen, Jochen (toim.): *Comparative Social Policy: concepts, theories and method*. Oxford: Blackwell publisher, 1999
- Eardley, Tony & Bradshaw, Jonathan & Ditch, John & Gough, Ian & Whiteford, Peter: Social Assistance in OECD Countries: Volume I Synthesis Reports. Department of Social Security Research Report No. 46. Lontoo: HMSO, 1996
- Forma, Pauli: Interest, institution and the welfare state. *Studies on public opinion towards the welfare state*. Helsinki: Stakes, 1999
- Forma, Pauli & Heikkilä, Matti & Keskitalo, Elsa: Vähimmäisturvan taso konsensusmenetelmällä arvioituna. Helsinki: Stakes, 1999
- Heikkilä, Matti & Keskitalo, Elsa: Social assistance in Europe : A comparative study on minimum income in seven European countries : Synthesis report. Helsinki: Stakes, 2001
- Honkanen, Pertti: Perusturvan indeksisuojaassa aikaisempaa enemmän aukkoja. *Yhteiskuntapolitiikka* 71 (2006): 2, 146–153
- Hvinden, Bjorn & Johanssen, Håkan: Nordic activation reforms in a European context: a distinct universalistic model? Teoksessa: Hvinden, Bjorn & Johanssen, Håkan (toim.): *Citizenship in Nordic Welfare States, Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. Oxon: Routledge, 2007
- Kajanoja, Jouko: Köyhyyspolitiikka tuottaa köyhyyttä? *Sosiaaliturva* (2005): 16, 24–25
- Kangas, Olli: Tanskan hyvinvointikomissiosta SATA-komiteaan. <http://blogi.kansaneläkelaitos.fi/arkisto/94> luettu 27.1.2010
- Kangas, Olli: Onko Suomi enää pohjoismainen hyvinvointivaltio? Teoksessa: Taimio, Heikki (toim.): *Kurssin muutos: Kestävään kasvuun ja hyvinvointiin*. Helsinki: Työväen sivistysliitto, 2009
- Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti: Köyhyyden mittaustavat, sosiaaliturvan riittävyys ja köyhyyden yleisyys Suomessa. *Sosiaali- ja terveysturvan selosteita* 61. Helsinki: Kela, 2008
- Korpi, Walter: Social policy and distributional conflict in the capitalist democracies. A preliminary comparative framework. *West European Politics* 3 (1980): 3, 296–316
- Kuivalainen, Susan: A Comparative Study on Last Resort Social Assistance Schemes in Six European Countries. Research Report 146. Helsinki: Stakes, 2004
- Kuivalainen, Susan & Airio, Ilpo & Hiilamo, Heikki & Niemelä, Mikko: Suomalainen köyhyyspolitiikka. Teoksessa: Saari, Juho (toim.): *Köyhyyspolitiikka – johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen*. Helsinki: STKL, 2005
- Kuivalainen, Susan & Nelson, Kenneth: Eroding minimum income in the Nordic countries and abroad? Reassessing the typical character of Nordic social assistance. Paper at the Espanet annual conference The future of the welfare state: paths of social policy innovation between constraints and opportunities. Urbino, 2009 [<http://www.espanet-italia.net/conference2009/call-for-abstracts/10.php>]
- Leibfried, Stephan: Towards a European welfare state. Teoksessa: Jones, Carol: *New perspective on the welfare state in Europe*. Lontoo: Routledge, 1993
- Lødemel, Ivar: The Welfare Paradox. Income Maintenance and Personal Social Services in Norway and Britain. Oslo: Scandinavian University Press, 1997
- Lødemel, Ivar & Trickey, Heather (toim.): *An Offer you can't refuse. Workfare in international perspective*. Bristol: Polity Press, 2001
- Lødemel, Ivar & Schulte, Berndt: Social assistance: a part of social security of the poor law in new disguise? Teoksessa: *European Institute of Social Security: Reforms in Eastern and Central Europe: Beveridge 50 years after, yearbook*. Leuven: Acco, 1992
- Marshall, Thomas H.: *Citizenship and social class*. Cambridge: University Press, 1950
- Moisio, Pasi: Vähimmäisturva ja köyhyysraja Suomessa. *Avauksia* 9. Helsinki: Terveystien ja hyvinvoinnin laitos, 2009
- Nelson, Kenneth: Social assistance and minimum income benefits in old and new EU democracies. *International Journal of Social Welfare*, forthcoming, published online in advance of print, 2009 <http://www3.interscience.wiley.com/journal/120125202/issue>
- Nelson, Kenneth: Minimum income protection and European integration: Trends and levels in comparative perspective, 1990 – 2005. *International Journal of Health Services* 38 (2008): 1, 103–124
- Nelson, Kenneth: *Fighting Poverty: Comparative Studies on Social Insurance, Means-Tested Benefits and Income Distribution*. Dissertation Series No. 60. Tukholma: Swedish Institute for Social Research, 2003
- OECD: *Growing Unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*. Pariisi: OECD, 2008
- Palme, Joakim: Tulonjako Pohjoismaissa: pohdintoja ruotsalaisesta näkökulmasta. Teoksessa: Taimio, Heikki (toim.): *Talousskasvun hedelmät – kuka sai ja kuka jäi ilman?* Helsinki: Työväen sivistysliit-

- to, 2007
- Pierson, Paul: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment. Cambridge: Polity Press, 1994
- Rawls, John: Theory of Justice. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press, 1971
- Ritakallio, Veli-Matti: Vauraudesta osattomaksi jääneet – köyhyys Suomessa 1995–2005. Teoksessa: Taimio, Heikki (toim.): Talouskasvun hedelmät – kuka sai ja kuka jäi ilman? Helsinki: Työväen siivostysliitto, 2007
- Saarela, Jan: Essays on labour market outcomes in the bilingual areas of Finland. Turku: Åbo Akademi, 2003
- Sainsbury, Diane & Morrisens, Ann: Poverty in Europe in the mid-1990s: the effectiveness of means-tested benefits. Journal of European Social Policy 12 (2002): 4, 307–328
- Stenberg, Sten-Åke: Unemployment and Economic Hardship – a combined macro- and micro-level analysis of the relationship between unemployment and means-tested social assistance in Sweden. European Sociological Review, 14 (1998): 1–13
- STM: Sosiaaliturvan uudistuskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 62. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2009
- STM: Suomen sosiaaliturvan pääpiirteet. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 9. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2007
- Särkelä, Riitta & Eronen, Anne (toim.): Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2007
- Tilastokeskus: Pienituloisuus on pitkittynyt. Tilastokatsaus. Helsinki: Tilastokeskus, 2008
- Timonen, Virpi: Restructuring the Welfare State. Globalization and Social Policy Reforms in Finland and Sweden. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2003
- Toimeentulotuki 2007: Tilastotiedote 37/2008. 19.12.2008. Suomen virallinen tilasto, Sosiaaliturva 2008. Helsinki: Stakes, 2008
- Waris, Heikki: Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipoliittika. Johdatus sosiaalipoliittikaan. Porvoo: WS-OY, 1966
- www.eiriita.fi luettu 28.10.2009
- www.kela.fi luettu 8.1.2010
- www.stm.fi luettu 8.1.2010.

ENGLISH SUMMARY

Susan Kuivalainen: How does minimum income protection in Finland compare in a Nordic perspective? Analyses of minimum income protection levels and anti-poverty effects in the Nordic countries 1990–2005 (Kestääkö suomalainen vähimmäisturva pohjoismaisen vertailun? Vertaileva analyysi vähimmäisturvan tasosta ja sen köyhyyttä ehkäisevistä vaikutuksista neljässä Pohjoismaassa 1990–2005)

There has been much discussion in the past few years about the level of minimum income protection in Finland. Research has shown that the benefits have declined and that poverty among benefit recipients has increased. The debate so far has been based mainly on national data, with no access to comparative information.

This article aims to determine whether benefit levels

are declining in all the Nordic countries or whether this phenomenon is limited to Finland, which is known as the poor cousin of the Nordic welfare regime. The article provides up-to-date longitudinal analyses of minimum income protection. Its main focus is on institutional structures (benefit levels) and outcomes (poverty among recipients and anti-poverty effects). The data are drawn from the SaMip database and LIS dataset.

The results show evidence of declining benefit levels and increased poverty in all four Nordic countries. In other words Finland does not constitute a deviant case; on the contrary it fares rather well in a Nordic comparison.

KEYWORDS

minimum income, Nordic countries